

## 美國의 私有林支援 政策 研究

石玄德<sup>1</sup> · 尹汝昌<sup>2</sup>

# The Study of Policy for the Private Forestry on US

Hyun-Deok Seok<sup>1</sup> and Yeo-Chang Youn<sup>2</sup>

### 要 約

미국의 사유림관리에 있어서 타용도 전용이 가장 큰 문제이다. 따라서 미국의 사유림 지원정책의 주요 목적은 사유림의 타용도 전용을 막기 위한 것으로 교육, 기술지원, 자금지원 등 세가지 주요 정책수단을 이용하고 있다. 사유림지원 프로그램은 약 10종류가 되는 데 이 중 Forest Land Enhancement Program(FLEP) 과 Forest Legacy Program(FLP) 이 가장 중요하다. 그 외 다른 프로그램은 임업 이외의 부문에서 지원되고 있어 지원정도가 많지는 않다. 사유림 지원제도를 관리하는 주요 행정부는 산림청이고, 자연자원보전청은 사유림 보호와 직접적으로 관련된 지원제도에 대해서만 관리하고 있다.

### ABSTRACT

Since the vast landscape of American forests is increasingly threatened by the rising demand of commercial and residential uses, the major interests and goals of policies for the privately owned forests in US are protecting them from converting for other uses. In order for protecting privately owned forests, the American Government uses three major tools; education, technical assistance, and financial aid. Two major aiding programs- Forest Land Enhancement Program (FLEP) and Forest Legacy Program (FLP)- are considered as the heart of aiding programs for the privately owned forests among more than 10 programs. Other aiding programs such as Conservation Reserve Program(CRP) can be available for the privately owned forests although the forest can not be the major objects for aiding. Forest Service under the USDA has been the major government body of administrating policies for the private forests, while NRCS(Natural Resource Conservation Service) deals with a part of them, mainly protection policies of the private forest.

1. 한국농촌경제연구원 산림정책연구실 Korea Rural Economic Institute, Division of Forest Policy Research

2. 서울대학교 산림자원학과 Seoul National University, Department of Forest Resource

*Key word : Farm Bill 2002, USDA Forest Service, Cost-Sharing Program, Education Program, Technical Assistance Program, Forest Legacy Program, Forest Land Enhancement Program*

## I. 서론

미국과 한국을 산림 자원량이나 산지관리를 쟁점으로 비교하는 것은 무리가 있다. 미국은 산지가 넓고, 항시 목재생산이 가능한 천연림을 조방적으로 관리하는 반면, 한국은 좁은 산지에 목재생산이 요원한 빈약한 인공림을 집약적으로 관리하고 있기 때문이다. 그럼에도 불구하고 미국의 사유림 지원정책을 연구해 볼 필요가 있는 것은 놀랍게도 미국의 사유림 경영여건이 한국과 거의 유사하다는 것이다. 즉 사유림 경영에 있어 주요인자인 사유림 소유형태나 소유목적에서 미국과 한국은 닮은 점이 너무나도 많다. 미국 국토의 33%를 차지하는 산림 가운데 48%인 232 백만 acre을 930만 명의 개인이 소유하고 있는데, 이중에 93%이상을 900만 명에 가까운 산주들이 산림경영을 기업적으로 하기에는 부족한 면적인 99 acres미만을 소유하고 있다(Best & Wayburn, 2001). 더구나 이들의 산림소유 이유를 보면 놀랍게도 3%정도만 목재 생산을 위한 것이라고 한다(Best & Wayburn, 2001). 이러한 사실로 미국에서도 한국과 마찬가지로 산주들이 정상적인 임업경영을 하기에는 어려움이 있다. 더구나 미국도 최근에는 산림의 타용도 전용, 즉 사유림이 다른 용도로 사라져 가는 것이 산지관리에 있어서 가장 중요한 이슈로 떠오르고 있다. 결론적으로 사유림의 소유규모와 소유목적, 그리고 사유림의 전용문제까지 고려한다면, 미국의 사유림정책에 대한 분석도 우리나라 사유림정책 개선에 도움이 될 것으로 보여진다. 따라서 이 연구에서는 미국의 사유

림 정책, 특히 지원정책에 대한 조사와 분석을 하여 향후 우리의 사유림정책결정에 도움이 될 수 있는 자료를 제시하고자 한다.

## II. 연구방법

이 연구는 미국의 사유림 정책에 대한 내용을 파악하는 것이 주요 목적이기 때문에 연구방법은 자료를 검토하는 것으로 하였다. 따라서 미국에서 실행하고 있는 사유림 지원정책의 전반적인 내용을 정부의 발간 자료, 인터넷, 기존 연구 등을 검토하는 것으로 하였다. 주요 검토내용으로는 지원제도의 종류, 집행 방법, 정책 결정 및 집행기관, 관련법안과 역사 등이고, 이의 검토결과를 통해 시사점을 이끌어 내었다.

## III. 결과 및 고찰

### 1. 미국의 사유림 현황과 실태

미국의 사유림지원정책을 이해하기 위해서는 우선 미국의 사유림을 아는 것이 필요하다. 미국의 삼림지역은 전국토의 32%인 747 백만 acre인데, 이 중에 47.7%가 기업이나 지역사회가 아닌 개인 산주들이 소유하고 있는 순수한 사유림으로 구분되고 있다<sup>1)</sup>. 이들이 소유하고 있는 사유림을 규모별로 구분하면 9 acre 이하의 소규모 산림을 보유하고 있는 산주가 전체의 60%정도인 558만 명에 이르고, 99acre 이하의 산림을 소유한 산주는 전체 산주의 94%인 880만 명으로, 대부분의 사

1) 미국에서는 순수한 개인 산주들이 소유한 산림을 NIPF라 부르는 데, 이는 Non Industrial Private Forest를 줄인 말이다.

〈표 1〉 규모별 사유림 소유 현황

Class	Size Individual Ownerships	% Total Owners	Acreage	% Total Acres
1-9 acres	5,583,100	59.91	15,847,000	7
10-99 acres	3,212,500	34.47	98,701,000	42
100-499 acres	479,300	5.14	77,137,000	33
500-999 acres	28,900	0.31	17,015,000	7
1,000-4,999 acres	12,300	0.13	17,051,000	7
5,000+ acres	3,300	0.04	6,596,000	3
Total	9,319,400	100	232,347,000	100

자료 : Best & Wayburn, 2001.

유림들은 산림을 산업적으로 경영하기에는 비교적 부족한 규모로 나누어져 소유되고 있다.

산주의 소유규모는 지금까지 지속적으로 감소하여 왔고, 이와 같은 현상은 앞으로도 계속 될 것으로 보여진다. 즉 개인 산주들의 평균 산림소유규모는 1953년에 44 acre에서 1978년에 30 acre, 1994년에 24 acre로 감소하였고, 2010년에는 16 acre로 감소할 것으로 전망되고 있다. (Best & Wayburn, 2001) 이는 사유림을 소유한 산주가 증가하였기 때문인데, 1978년과 1994년 사이에 소유규모가 10-49acre인 산주수가 118%가 증가하였고, 50-99 acre을 소유한 산주인 경우에는 43%가 증가하여, 전체적으로 산주수가 18.8%정도 증가한 것으로 나타났다. (Best & Wayburn, 2001) 반면 100-499acre의 비교적 대규모 면적을 소유한 산주는 6.8%가 감소하였고, 더 넓은 면적인 500-999acre를 소유한 경우에는 5.5%나 감소한 것으로 나타나, 대규모 사유림이 소규모 사유림으로 분할되는 현상을 보여주고 있다. 이처럼 사유림의 소유규모가 감소하는 근본적인 원인은 산주의 나이가 많아지면서 우리나라와 마찬가지로 산지가 자녀들에게 소규모로 분할 상속하는 경우가 많기 때문이다. (Best & Wayburn, 2001) 이와 같은 현상은 앞으로도 심화될 것으로 보여지는 데, 이는 1994년을 기준으로 전체산주의

27%인 250만 명의 산주들이 65세가 넘었고, 200만 명의 산주가 55세에서 64세로서 55세 이상의 산주가 전체사유림의 약 40%정도를 소유하는 것 등을 고려하였기 때문이다.

개인 산주들의 산림소유목적은 산림경영여부를 결정하는 데 가장 중요한 인자다. 미국도 개인 산주들이 산림을 소유하는 이유로 임업을 하기 위한 것은 3%에 불과하고 오히려 임업경영이외의 목적으로 소유하는 경우가 97%에 이를 정도로 임업경영을 위해 산지를 소유하는 경우는 드물다. 임업이외의 산림 소유목적으로는 주거지의 일부로 소유하는 경우가 가장 많아서 전체의 27%, 농장의 일부가 12%, 휴양목적, 토지에 대한 투자 목적, 기타 목적 등이 10%내외로 나타났다. (Best & Wayburn, 2001)

## 2. 사유림 지원 정책 및 프로그램의 종류

미국정부가 개인산주를 지원하는 근본적인 정책이념은 사유림의 보호에 있다. 이는 산림의 다양한 기능에 대한 사회적인 수요가 증가함에 따라 이에 대한 충족이 필요함에도 불구하고 이를 주로 공급하는 사유림은 오히려 타 용도로 전용수요가 급격히 증가하면서 지속적으로 감소하기 때문이다. 따라서 날로 증가하는 사유림의 전용을 줄이기 위해서 미국정부는 사유림 지원정책을 통해 산주들에

게 산림을 유지해야 하는 이유와 방법에 대한 정보제공과 교육을 실시하고, 이를 위한 기술적인 지원과 더불어 사유림을 유지하는데 필요한 비용보조와 이로 인한 경제적인 손실을 산주에게 보상하고 있다.

미국의 사유림 지원정책은 지원 방법에 따라 3가지로 구분할 수 있는데, 이는 교육제공, 기술지원, 그리고 경영비용지원 등이다. 교육제공프로그램은 산주들에게 임업의 원리, 산림 정책과 이를 위한 관리 프로그램을 이해 시키는 데 그 목적이 있다. 교육방법으로는 워크샵과 회의를 개최하고, 현장수업이나 견학 등을 이용하여 교육 자료를 배포하고 있다. 교육프로그램의 실행은 전적으로 주정부가 책임지고 있는데, 지방의 관련대학과 기술 지도소와 같은 지방 산림연구기관 등이 정부의 재정지원을 받아 실행하고 있다. NRC S<sup>2)</sup>도 일부 교육프로그램을 실행하고 있는데 지방의 토양이나 수자원보호와 관련된 교육프로그램이 이에 해당된다. 기술지원은 산주들의 산림보호를 위한 경영계획수립이나 특별한 문제해결에 도움을 주는 것이 목적이고 주로 현장에서 이루어진다<sup>3)</sup>. 기술지원은 지방산림행정기관의 가장 중요한 산림행정으로, 주의 산림기술기관의 자문 등을 제공하고 관련 민간 전문가들을 산주들이 고용할 수 있도록 도와주고 있다. 자금지원은 여러 가지 방식이 있지만 크게 경영비용보조와 자금제공으로<sup>4)</sup> 구분할 수 있는데, 경영비용보조는 산림보호

를 위한 경영기법을 사용할 경우에 필요한 비용을 보조하는 것이고, 자금제공은 산림을 타 용도로 전용하는 것을 방지하기 위해 개인소유 산림에 대한 개발권을 산주로부터 정부가 구매하기 위해 자금을 제공하는 방식이다.

사유림지원제도를 지원 대상으로도 구분이 가능한데 임업을 중심으로 지원하는 것과 임업을 부차적으로 지원하는 경우로 구분할 수 있다. 이는 사유림 지원예산이 Farm Bill<sup>5)</sup>에서 나오는 데, Farm Bill에서 임업을 독립된 지원대상<sup>6)</sup>으로 구분하여 지원하는 경우와 임업을 농업의 일부이거나 자연보호를 위해 필요한 경우에만 부차적으로 지원하는 것으로 구분하기 때문에 이를 기준으로 한 것이다. 임업을 독립된 대상으로 지원하는 프로그램은 Farm Bill에서 임업타이틀에 포함된 프로그램들로서 Forest Land Enhancement Program, Renewable Resource Extension Act, The Sustainable Forestry Outreach Initiative 등이고, 임업을 농장의 일부나 자연보호를 위해 지원하는 경우는 Farm Bill에서 보존타이틀에 포함된 프로그램으로 Environmental Quality Incentive Program, Conservation Security Program, Conservation Reserve Program, Agriculture Management Assistance, Private Grazing Land Conservation Assistance, Farmland Protection Program,

- 2) NRCS는 Natural Resource Conservation Service 로 자연자원 보전청이다.
- 3) Forest Land Enhancement Program의 지원을 받기 위해서는, 산림에 대한 경영계획을 수립해서 제출해야만 자격이 있고 이를 기술지원프로그램에서 도와주고 있다. 마찬가지로 예전의 Forest Stewardship Program(FSP)으로 지원을 받기 위해서는 Forest Stewardship Plan이 필요하고 이를 정부가 도와주었다.
- 4) 비용보조는 경영비용을 일부 보조하는 것을 의미하고, 자금제공은 개발권 등을 근본적으로 구매하는 것으로 이 연구에서는 구분하였음.

- 5) 미국 연방정부가 산주에 대한 재정지원을 할 수 있도록 해주는 기본법안은 Farm Bill이다. Farm Bill은 미국의회가 미농무성(USDA)의 농업, 농촌, 그리고 식품과 관련된 정책이나 프로그램을 정기적으로 평가하여 이들을 개정할 수 있도록 해주는 도구라 할 수 있다. Farm Bill에서 관여하고 있는 정책들은 농촌지역사회 개발, 산림자원, 농촌자원 보전, 식량 지원, 보험 등 농촌지역의 개발과 경제적인 활동에 관한 전반적인 사항들이 포함되어 있다
- 6) Farm Bill이 1920년대에 만들어 졌지만, 산림을 독립적으로 다룬 것은 1990년 Farm Bill이 처음이다. 임업을 독립된 제목으로 다룬 이 법은 특별히 Forest Stewardship Assistance Act로 명명되었다.

Conservation Corridor Demonstration Program, Wildlife habitat Incentives Program 등이 있다.

### 3. 연방정부의 주요 사유림 지원 프로그램

연방정부가 산주지원정책 수단으로 이용하는 지원프로그램은 몇 가지가 있다. 여기서 주목해야 할 것은 Farm Bill이 2002년<sup>7)</sup>에 개정되었기 때문에 일부 지원 프로그램에 대한 변동사항이 있다는 것이다.

#### (1) Forest Land Enhancement Program (FLEP)

FLEP는 Farm Bill에 의해 2002년에 개정된 대표적인 사유림지원 프로그램으로, 과거 Forest Incentive Program (FIP)과 Stewardship Incentive Program(SIP)<sup>8)</sup>을 대신하고 있다. FLEP의 궁극적인 목적은 개인산주가 임업을 장기적으로 경영할 수 있도록 경제적, 기술적, 교육적인 지원을 하는 프로그램이다. FLEP는 근본적으로 이 프로그램의 전신인 FIP나 SIP와 거의 동일한 성격을 띄고 있으나 실제로 집행되는 주의 환경을 존중하여 프로그램 실행에 대한 재량권을 주정부에 상대적으로 많이 부여하고 있다는 것이 다른 점이다. FLEP에 의해 지원되는 주요 산림작업으로는 산림경영계획을 세울 때 필요한 산림전문가 고용, 조림과 재조림 작업, 산림 갱신 작업, 산림농업 작업, 수자원 및 수원함양기능보전 작업, 어 자원 및 야생동물 서식처 개선 작업, 산림 건강개선 작업, 멸종가능동식물보전 작업, 산림화재 및 재난방지 작업, 산림

화재 및 재난복구 작업 등이다. 이 프로그램에 의해 지원되는 자금의 한계는 산주별로 필요한 비용의 최대 75% 까지고, 5년 계획에 최대 10만\$을 넘을 수 없도록 되어 있다. 이 프로그램의 전체예산은 향후 5년간 1억\$로 연간 2천만\$정도이며 주별로 약 30만에서 50만\$정도가 배정될 것으로 보여 진다.

#### (2) Forest Legacy Program (FLP)

FLP는 1990년에 만들어 졌는데 주로 상업지나 주거지 등으로 활용수요가 많으면서도 환경적으로 가치가 있는 산림을 산주로부터 개발권을 구매하여 타 용도로 전용되는 것을 방지하는 프로그램이다. 즉 FLP는 환경적으로나 임업적으로 보호를 해야 할 가치가 있는 산림을 국가가 산주로부터 개발권을 구매함으로써 개발을 저지하는 프로그램이다. 따라서 산주가 소유한 산림개발권을 FLP를 통해 국가에 판매하였을 경우, 산주는 산림을 소유하면서 목재생산이나 여타 임업적인 경영은 할 수 있지만 해당 산림을 타 용도로 개발하는 것은 금지되어 있다. FLP는 해당주의 산림행정기관<sup>9)</sup>의 주도하에 USDA 산림청의 지역협력기관에서 집행하고 있다. 산림개발권에 대한 구매비용은 소요비용의 최대 75%까지 FLP에서 제공하고 나머지 비용에 대해서는 주정부나 지역자치단체, 환경보호단체 등에서 매칭 펀드의 성격으로 제공하고 있다. FLP의 예산은 1991년에서 1999년까지 연평균 400만\$ 정도였으나, 2000년에 3000만 \$, 2001년에 6000만\$ 등으로 크게 확대되었다.

#### (3) Conservation Security Program (CSP)

CSP는 USDA의 NRCS(Natural Resource

7) Farm Bill은 2002년에 와서 다시 개정되었는데 The Farm Security and Rural Investment Act of 2002 이라는 이름으로 2002년 5월에 상하원에서 승인을 받았고, 5월에는 대통령이 승인하였다.

8) FIP와 SIP는 FLEP가 나오기 전에 대표적인 산주 지원프로그램이었다.

9) 주별로 산림행정을 담당하는 기관은 약간씩 다를 수 있다. 주의 산림행정기관으로는 대부분의 주에서 DNR(Department of Natural Resource)이고, 일부 주에서는 FS(Forest Service)인 경우도 있다.

〈표 2〉 미국의 사유림 지원 프로그램

프 로 그 램	기 능	관리기관	집행기관
Environmental Quality Incentive Program (EQIP)	자금지원 기술지원	NRCS, FSA	FSA, NRCS, SFAs
Conservation Security Program (CSP)	교육제공 자금지원	NRCS	NRCS,
Conservation Reserve Program (CRP)	자금지원	FSA, NRCS	FSA, NRCS, SFAs)
Forest Legacy Program (FLP)	자금제공	FS, SFAs	
Agriculture Management Assistance (AMA)	자금지원	USDA	
Farmland Protection Program (FPP)	자금제공	USDA	NRCS
Conservation Corridor Demonstration Program	기술지원 및 자금지원	USDA	NRCS
Wildlife Habitat Incentives Program (WHIP)	자금지원	USDA	
<sup>10)</sup> Forest Land Enhancement Program (FLEP)	기술지원 교육제공 자금지원	NRCS, FS	SFA, NRCS, FSA
Community and Private Land Fire Assistance Program	정보제공	USDA FS	SFA
Renewable Resources Extension Act (RREA)	교육제공	CSREES <sup>11)</sup>	Extension Services
<sup>12)</sup> Sustainable Forestry Outreach Initiative (SFOI)	교육제공	CSREES	Extension Services

자료 : Best & Wayburn 2001, [www.wa.gov/dnr/sflo/resources/sflogovs.html](http://www.wa.gov/dnr/sflo/resources/sflogovs.html), 2002  
[www.usda.gov/farmland](http://www.usda.gov/farmland), 2002  
[www.wa.nrcs.usda.gov/Cons\\_Assist/WHIP.htm](http://www.wa.nrcs.usda.gov/Cons_Assist/WHIP.htm), 2002  
[www.wa.nrcs.usda.gov/Cons\\_Assist/EQIP.htm](http://www.wa.nrcs.usda.gov/Cons_Assist/EQIP.htm), 2002  
[www.wa.nrcs.usda.gov/Cons\\_Assist/CRP.htm](http://www.wa.nrcs.usda.gov/Cons_Assist/CRP.htm), 2002  
[www.wa.nrcs.usda.gov/Cons\\_Assist/WRP.htm](http://www.wa.nrcs.usda.gov/Cons_Assist/WRP.htm), 2002  
[www.wa.gov/dnr/sflo/resources/sflogovs.html](http://www.wa.gov/dnr/sflo/resources/sflogovs.html), 2002  
[www.wa.gov/dnr/htdocs/rp/steward.htm](http://www.wa.gov/dnr/htdocs/rp/steward.htm), 2002

Conservation Service)가 관장하는 지원프로그램으로 2002년도 Farm Bill에 의해 새롭게 만들어진 것이다. 이 프로그램은 개인소유 토지의 토양이나 물 등, 관련된 자원의 개선이나 보호를 위해 산지를 소유한 자에게 자금보조나 기술지원을 하는 것이다. 이 프로그램에 의해 지원 받을 수 있는 대상토지는 주로 초지와 농지이고, 산지는 농지의 일부로서 농업을 영위하는 데 반드시 필요한 경우에만 지원대상에 포함된다. 이 프로그램의 총예산은 2003년에서 2007년까지 3억6천7백만\$로 책정되어 있다.

(4) Conservation Reserve Program (CRP)  
 CRP는 보전대상이 되는 토지를 장기간 보전하는 경우 토지임차비용과 관리비용을 농민들에게 지원해주고 있다. 지원대상토지는 주로 한계농지로서 농작물을 제거하고 나무를 심는 경우에 지원대상이 될 수 있다. 이 프로그램은 2007년까지 한시적으로 실행되는 것으로, 관리기관은 USDA의 Farm Service Agency(FSA)이다.

(5) Wildlife Habitat Incentives Program (WHIP)

WHIP는 2002년 Farm Bill에 의해 개정된 프로그램으로, 해당 토지에 야생동물 서식처를 개발하거나 기존의 서식처를 개선하는 경우에 비용보조와 기술지원을 하는 것이다. 이 프로그램은 USDA의 NRCS에서 관리하고 예

10) 2002년에 만들어진 프로그램으로 과거의 Stewardship Incentive Program(SIP)과 Forestry Incentives Program(FIP)을 2003년부터 대체  
 11) CSREES는 USDA Cooperative State Research, Education, and Extension Service임.  
 12) 2002년에 만들어진 프로그램으로 Renewable Resources Extension Act의 개정판임.

산은 2007년까지 총 3억 6천\$ 로서 매년 1천5백만\$에서 8천5백만\$를 늘리도록 되어 있다. WHIP에서 산지에 대한 지원은 구체적으로 설명되어 있지 않지만 야생동물의 서식처가 산림이나 산지와 직접적인 연관이 많으므로 산림에 대한 지원도 해당될 것으로 보고 있다.

#### (6) Farmland Protection Program (FPP)

FPP는 산림분야의 Forest Legacy Program과 동일한 성격으로 볼 수 있다. 즉 FPP는 농지보전을 위해 정부에서 개발권을 농민으로부터 구매하는 프로그램으로 Commodity Credit Corporation에 의해 2007년까지 5억9천7백만\$의 예산으로 운용되고 있다. 이 프로그램은 예산의 활용에 있어서도 FLP과 마찬가지로 해당주의 예산이나 해당 지역자치단체의 예산과 합쳐서 사용하기 때문에 실제 예산은 연방정부에서 책정된 것보다 많다. 산림이 지원대상이 되는 경우는 농지를 보호하기 위해 산림이 보호되어야 하는 경우에만 포함 된다. 이 프로그램은 UDSA의 NRCS에서 관리하고 있다.

#### (7) Agriculture Management Assistance (AMA)

AMA는 다른 재정지원프로그램과는 달리 농업재해에 대한 지원 프로그램이다. AMA는 전통적으로 농업보험 가입비율이 낮아서 농작물이 제대로 보호되지 않는 15개 주에 대해 해당 농민들에게 재정지원을 하는 프로그램으로, 2002년 Farm Bill에 의해 예산이 1천만 \$가 증액되어 2002년에서 2007년까지 총 2천만 \$가 지원되도록 되어 있다. 이 프로그램의 주요 목적은 농업재해를 줄여서 농지를 보호하려는 것으로, 임업은 수자원의 질을 높이거나 방풍림을 조성하여 농작물을 보호하려는 의도로 조림을 하는 경우에는 자금지원이 되도록 되어 있다. 이 프로그램은

USDA의 NRCS에서 관장하고 있다.

#### 4. 주정부의 사유림지원 정책 및 프로그램

일반적으로 주정부의 사유림 정책은 규제와 장려정책으로 크게 구분되는 데 규제는 사유림내의 공공재를 보전하기 위해 산림작업에 대한 기본적인 기준을 결정하여 산주로 하여금 지키도록 하는 것이고, 장려정책은 규제의 범위보다 높은 차원에서 산주들이 자발적으로 자원을 보호할 수 있도록 지원을 중심수단으로 이용하는 정책적인 도구이다. 사유림 지원정책은 장려정책의 일환으로, 산림을 야생동물과 병충해로부터 보호하고 산림의 질을 높이며 산림자원과 수자원, 야생동물, 휴양활동 등 산림의 가치를 확대하기 위해 주로 이용되고 있다.

사유림 지원 정책은 연방정부에서 시작되지만 실제로 정책이 실행되는 곳은 주정부이다. 주정부가 집행하는 지원프로그램은 각주마다 특색이 있는데, 이는 관리방식, 시장 상태, 정치적인 배경, 소유 및 경영 실태, 산림의 상태 등이 서로 다르기 때문이다. 그러나 사유림을 관리하고자 하는 정책원리는 같아서 사유림지원 정책의 기본 원칙은 사유림 보호이고 이의 실행프로그램은 교육, 기술지원, 자금지원 등으로 연방정부의 사유림 지원정책과 동일하다.

주정부의 사유림 지원분야는 크게 수질보호, 조림활성화, 벌채방법개선, 산불 및 병충해에 대한 보호, 야생동물보호, 휴양 및 미적가치향상 등으로 구분된다. 주단위의 사유림지원 프로그램 가운데 교육제공과 기술지원 프로그램이 거의 모든 주에서 모든 정책분야에서 빈도가 자금지원 프로그램보다 2배 이상인 것으로 나타나 사유림 지원프로그램의 중심 수단인 것으로 나타났다<sup>13)</sup>. 결론

13) 카운티 즉 주의 하급지방자치단위의 산림정책도 주의 교육과 기술지원중심의 정책방향을 중점

〈표 3〉 사유림 관리 주정부 프로그램

정 책	프로그램	프로그램 보유 주										
		NE	LS	MA	MC	SE	SC	GP	RM	West	Total	
수질보전	교육제공	6	3	6	5	5	5	5	5	6	46	
	기술지원	6	3	7	5	5	5	5	6	5	47	
	자금지원	2	3	5	3	1	4	5	4	2	29	
재조림 활성화	교육제공	6	3	6	5	6	5	4	5	6	46	
	기술지원	6	3	6	5	6	5	5	6	4	46	
	자금지원	5	2	5	3	4	5	5	5	3	39	
목재벌채방법 개선	교육제공	6	3	6	5	5	4	5	5	6	45	
	기술지원	6	3	7	5	6	5	5	6	4	47	
	자금지원	3	0	4	0	0	1	2	2	1	13	
산불 및 병충해 보호	교육제공	6	3	6	5	5	5	5	6	6	47	
	기술지원	6	3	7	4	6	5	4	6	6	46	
	자금지원	1	1	4	2	1	0	2	4	2	17	
야생동물 및 멸종가능수종보호	교육제공	6	3	6	5	6	5	4	5	5	46	
	기술지원	5	3	6	5	6	5	5	5	4	45	
	자금지원	3	2	5	3	2	4	5	2	2	26	
휴양 및 미적가치 향상	교육제공	6	3	6	4	6	5	4	5	3	42	
	기술지원	6	3	7	5	5	5	5	6	3	45	
	자금지원	4	1	6	22	4	2	3	1	25	25	

주 : NE(Northeast) : CT, ME, MA, NH, RI, VT; LS(Lake States) : MI, MN, WI; MA(Mid-Atlantic) : DE, D, NJ, NY, PA, VA, MV; MC(Mid-Continent) : IL, IN, KY, MO, OH; SE(Southeast) : AL, FL, GA, MS, NC, SC; SC(South Central) : AR, LO, OK, TN, TX; GP(Great Plains) : IA, KS, ND, SD; RM(Rocky Mountain) : AZ, CO, MT, NM, UT, WY, West : AK, CA, HI, ID, NV, OR, WA  
 자료 : Best & Wayburn, 2001

적으로 주의 사유림 지원정책은 교육제공과 기술지원 중심으로 볼 수 있다.

### 5. 사유림 정책 집행기관

역사적으로 연방정부의 사유림정책 집행부

적으로 지원하고 있다. 즉 카운티의 산림관리부서에서는 산림자원의 관리를 원하는 산주들에게 우선적으로 Forest Stewardship Plan을 만들도록 권고한다. Forest Stewardship Plan이 만들어지면 카운티의 산림 공무원들은 산주들에게 산림작업에 대한 지도를 하는데, 여기에는 조림, 육림, 벌채, 임산물 마케팅, 야생동물 서식처 개선 작업, 토양 보전 등이 포함되어 있다. 산주들에게 정보를 지속적으로 제공하기 위해 일년에 두 번씩 뉴스레터도 발간하고 있다. 산림관련교육으로는 Forest Stewardship Class와 Workshop를 제공하고 있고 일반인들을 교육시키기 위해 Forest Outreach Network를 만들어 운영하고 있다.(<http://dnr.metrokc.gov/wlr/lands/forestry/index.htm>.2002)

서는 농림부와 내무부로 나누어져 있으나 이중 농림부가 중심 부서이다. 이는 임업이 목재생산중심의 경제활동으로 여겨졌고 이로 인해 농업의 일부로 취급되면서 농림부가 중심 부서 역할을 하여 왔으며 이것이 지금까지 유지되고 있다. 농무성(USDA)내에서 산림에 관한 업무는 산림청(Forest Agency)에서 주로 맡고 있지만, 자연자원보전청(NRCS)도 산림자원보호에 관련된 정책을 중심으로 산림정책의 상당부분을 관할하고 있다. 이미 설명된 사유림지원프로그램을 집행기관별로 구분하자면, 교육프로그램은 Land Grant 대학과 State Extension Services 등이 주도적으로 제공하고, 기술지원 프로그램은 주정부의 산림청(State Forestry Agencies(SFAs), 비용보조프로그램은 지방의 NRCS와 Farm Services Agency(FSA), 지방의 Resource



Conservation Districts(RCD), FSA 프로그램의 집행을 위해 특별히 만들어진 지방단위의 위원회 등이 관련되어 있다.

#### IV. 결 론

미국의 사유림 지원정책이 추구하는 것은 사라져가는 사유림을 보호하여 사유림에서 생산되는 각종 공익기능에 대한 국민들의 수요를 충족시키는 데 있다. 미국정부는 사유림의 보호라는 목적을 달성하기 위해 크게는 두 가지 도구, 즉 규제와 장려정책을 이용하는데 사유림 지원정책은 장려정책의 핵심이라고 볼 수 있다. 사유림 지원정책의 실행은 크게 세가지 프로그램, 교육제공, 기술지원, 자금보조로 나누어져 이루어 지고 있다. 이중 교육제공과 기술지원이 실제로 가장 많이 실행되고 있다는 것을 주목해야 할 것이다. 더구나 주정부를 중심으로 지방정부의 가장 중요한 역할이 교육제공과 기술 지원이고 이를 위해 지역의 대학과 연구소 그리고 민간 전문가들간에 유기적인 관계가 성립되어 있어 정책이 적절히 실행되고 있다. 또한 자금 지원에 있어서도 프로그램의 수혜를 위해서는 경영계획을 요구하는 등 교육과 기술지원이 선행되고 있다는 것도 주목해야 할 것이다. 중앙정부가 주정부를 통해 집행하는 지원프로그램은 대략 10개가 넘는 데, Farm Bill에 의해 임업을 중점적으로 지원하는 프로그램과 임업을 부차적으로 지원하는 것으로 구분할 수 있다. Forest Land Enhancement Program는 임업을 종합적으로 지원하는 가장 중요한 프로그램으로 교육 제공과 기술지원 그리고 자금지원이 동시에 이루어 지고 있다. Forest Legacy Program은 산림의 개발권을 정부가 구매하여 산림을

보호하는 프로그램으로 수요가 지속적으로 커지면서 산림보호에 있어서 가장 중요한 프로그램으로 자리잡아가고 있다. FLP는 우리나라에도 충분히 적용할 수 있는 프로그램으로 철저한 벤치 마킹이 필요할 것으로 보여진다. Environment Quality Incentive등을 비롯한 몇 개의 프로그램은 임업을 간접적으로 지원하고 있는 데, 산림이 자연보호와 농업활성화를 위해 도움이 될 경우에만 임업에 대해 지원하고 있다. 이러한 지원프로그램은 임업이 주요 지원대상이 아니므로 지원정도가 크지는 않지만, 농업이나 자연보호와 같은 다른 분야에서도 임업이 지원 받을 수 있다는 데 의미가 크다고 할 수 있다.

#### 인 용 문 헌

- Best, C. and Wayburn, L., 2001, *America's Private Forests. Status and Stewardship*, Island Press. P 4-20, p 121-142.  
<http://dnr.metrokc.gov/wlr/lands/forestry/index.htm>, 2002.  
[www.usda.gov/farmbill](http://www.usda.gov/farmbill), 2002.  
[www.wa.nrcs.usda.gov/Cons\\_Assist/WHIP.htm](http://www.wa.nrcs.usda.gov/Cons_Assist/WHIP.htm), 2002.  
[www.wa.nrcs.usda.gov/Cons\\_Assist/EQIP.htm](http://www.wa.nrcs.usda.gov/Cons_Assist/EQIP.htm), 2002.  
[www.wa.nrcs.usda.gov/Cons\\_Assist/CRP.htm](http://www.wa.nrcs.usda.gov/Cons_Assist/CRP.htm), 2002.  
[www.wa.nrcs.usda.gov/Cons\\_Assist/WRP.htm](http://www.wa.nrcs.usda.gov/Cons_Assist/WRP.htm), 2002.  
[www.wa.gov/dnr/sflo/resources/sflogovs.html](http://www.wa.gov/dnr/sflo/resources/sflogovs.html), 2002.  
[www.wa.gov/dnr/htdocs/rp/steward.htm](http://www.wa.gov/dnr/htdocs/rp/steward.htm), 2002.